
**XXII CONGRESO NACIONAL DE ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA DE
TRIBUNALES DE CUENTAS, ÓRGANOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DE
CONTROL EXTERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA**

La Rioja, 18, 19 y 20 de Setiembre de 2013

TEMA II: *“Responsabilidad Social en el Sector Público: su medición. La incorporación efectiva de la Responsabilidad Social en la estrategia de control. Estado Sustentable. Las compras públicas sustentables. Criterios de Sustentabilidad. Consideraciones para su implementación. Beneficios y obstáculos. Experiencias en otros países.”.*

Título del trabajo:

“Contrataciones públicas sustentables: Lineamientos generales para el control por los Tribunales de Cuentas”

AUTORA

Abog. Mg. Silvia Elisabeth Montrul

ORGANISMO: Tribunal de Cuentas Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe

“El Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe ha tomado conocimiento de la presentación del trabajo para el XXII Congreso Nacional de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina”.

SUMARIO

Introducción	Pág. 3
Metodología de Investigación	Pág. 4
I.- Contrataciones sustentables: antecedentes y definición	Pág. 5
II.- Tratamiento de las contrataciones sustentables en las Uniones de Estado:	Pág. 8
a) El MERCOSUR	Pág. 8
b) La Unión Europea.	Pág. 11
III.- El Estado y la Responsabilidad Social	Pág. 13
a) El caso de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe	Pág. 15
b) Empresas con criterios de responsabilidad social empresaria y producciones sustentables (RSE)	Pág. 16
IV.- Estrategias a impulsar desde el Estado para concretar la Responsabilidad Social en el Sector Público	Pág. 17
V.- Acciones de los Organismos de Control	Pág. 22
VI.- Conclusiones y Recomendaciones:	Pág. 24
VII.- Citas bibliográficas	Pág. 26

INTRODUCCIÓN

De conformidad al Reglamento para la presentación de trabajos en Congresos y Jornadas Nacionales de Tribunales de Cuentas aprobado por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, y ajustándose la presente propuesta a dicha normativa, para abordar el tema seleccionado se comienza analizando las Compras Públicas Sustentables en cuanto a sus antecedentes y origen del concepto, con mención y alcance de sus componentes.

Se prosigue con su tratamiento en las Uniones de Estado, analizando la situación en el MERCOSUR y UNIÓN EUROPEA en un relato breve que tiene por finalidad brindar nociones básicas en dichos contextos.

Bajo el título El Estado y la responsabilidad Social, se menciona una experiencia de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, como asimismo ejemplos de empresas en las que se aplica tal postulado (vrg. Sancor Cooperativa Ltda. y Grupo Arcor).

Seguidamente se establecen distintos elementos que, desde el Gobierno podrían tenerse en cuenta en la gestión de compras para el logro del cometido indicado, en particular el balance social y ambiental que realizan algunas empresas y las normas ISO 26.000.

Por último, y en base a los tópicos expuestos, se desarrollan las acciones que se pueden impulsar desde los Organismos de Control, en el marco de sus respectivas competencias.

El trabajo culmina con las respectivas conclusiones y recomendaciones.

Metodología de Investigación

La metodología de investigación utilizada se basó en establecer tópicos que se consideraron relevantes desarrollar del tema II propuesto para trabajos a presentar en el marco del XXII Congreso Nacional de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina.

Elaborada la tabla de contenidos se consultó: doctrina, jurisprudencia y diversas páginas web de la Comunidad Europea y PNUMA; se sumó información de áreas de trabajo de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe; y los aportes del Master en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural (Universidad de Limoges – UNL) con que la autora cuenta.

Compilada, clasificada y analizada la información, se abordó la materia en análisis, en sus tres dimensiones: internacional, regional y local.

I.- Contrataciones Sustentables: antecedentes y definición

Uno de los instrumentos al que recurre el Estado para el ejercicio de las funciones que le son propias son los contratos.

Tal como lo sostiene el maestro Cassagne “en el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante pero, fundamentalmente, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen, de manera relevante e inmediata los órganos estatales al ejercer la función administrativa” lo cual, “no supone desconocer la ambivalencia a que se presta el hecho de que el Estado (que es siempre una persona de derecho público) celebra también contratos regulados, en punto a su objeto, por el derecho privado, ni tampoco que determinados contratos celebrados por particulares pasen a regirse por el derecho administrativo en forma entremezclada con el derecho civil o comercial”.¹

Ahora bien, y en el marco de dichas contrataciones, ¿Qué criterios deben seguirse a los efectos que las compras que realiza o servicios que contrata, puedan considerarse sustentables?

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las compras públicas sustentables conllevan la adquisición de bienes y contratación de servicios siguiendo criterios económicos, sociales y ambientales, poniendo énfasis en los procedimientos empleados por las

¹ Cassagne, Juan Carlos “El contrato administrativo en la actualidad”, en obra colectiva Cuestiones de Contratos Administrativos, RAP, Buenos Aires, año 2007, pág. 636/637.

empresas proveedoras y contratistas del Estado en el sentido que su actividad contribuya al desarrollo sustentable.²

El origen de este último concepto surge en la Cumbre Mundial de la Tierra, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en el año 2002 en Johannesburgo, oportunidad en que se introduce la noción del “desarrollo sustentable”, contenida en el Informe Brundtland, comenzándose a hablar de “compras verdes”³, temática esta última que fuera ampliamente abordada en oportunidad de los trabajos presentados en las XXII Jornadas Nacionales de actualización doctrinaria de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Externo de la República Argentina, desarrolladas en la ciudad de Salta en el año 2012.

A partir de la Cumbre mencionada, representantes de la comunidad internacional se reunieron, en el año 2003, en una de las ciudades más importantes de Marruecos (Marrakech), conformando el proceso que lleva el nombre de la citada ciudad, creándose en el año 2005 grupos de trabajo para definir diversas pautas a implementar en distintos países que impulsen el consumo y producción sustentable, con el apoyo del PNUMA, conceptualizando a las compras públicas sustentables como “... el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad-precio a lo largo de

² Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR – PNUMA, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS), Bs.As., año 2008, pág. 29.

³ Ello aporta beneficios económicos por reducción de costos, residuos, mejor diseño, y en general en la eficiencia productiva. También beneficios sociales por cuanto dicho aspecto se ha convertido en una estrategia de negocios que permite atraer inversiones.

todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente.⁴

En consecuencia, el poder público, al momento de formalizar las contrataciones, debe tener en consideración los siguientes aspectos involucrados en los tres componentes de las compras sustentables:

✓ Ambiental: en función al ciclo de vida de un producto ó servicio, la aplicación de prácticas de producción limpias que tengan en consideración el tratamiento de residuos, reciclado, utilización de recursos renovables, entre otras.

✓ Social: a través de una política de inclusión en el empleo que promuevan la erradicación de la pobreza, condiciones de trabajo dignas, cumplimiento de normas laborales en relación a los trabajadores que intervienen en la elaboración del producto o prestación del servicio contratado, etc.

✓ Económico: teniendo en consideración las dos variables mencionadas, se evalúa que la contratación con la empresa más conveniente no necesariamente sea la de más bajo precio, ponderándose características y

⁴ En cuanto al enfoque de este grupo de trabajo funciona de la siguiente manera: 1) El país piloto evalúa sus compras públicas acudiendo on-line a un cuestionario; 2) se procede a determinar el marco legal vigente en materia de compras y en función a ello la posibilidad de incorporar criterios sociales y medioambientales; 3) La realización de un análisis de mercado para evaluar las capacidades de los productos y servicios que puedan considerarse sustentables y, en base a ello, la efectividad de llevar a cabo licitaciones sustentables.

El proceso Marrakech apoya el desarrollo de programas a los efectos indicados a diez años, brindando respaldo para el cambio que se promueve. "Directrices para la Implementación: Utilización del Enfoque del Grupo de Trabajo de Marrakech sobre las Compras Públicas Sustentables", PNUMA 2009, página 7. "Fortalecimiento de capacidades para las compras públicas sustentables", PNUMA,

<http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/ProjectBrochures.pdf>

calidad del producto ó servicio. No obstante que, ante igualdad de condiciones imperará el criterio económico.

Por ende, se incorpora a la visión ambiental del desarrollo la concepción de progreso económico, el ambiental unificado a partir de lo social, abarcando: la relación de la sociedad con el ambiente, la explotación de los recursos naturales y las relaciones internas de la sociedad.⁵

II).- Tratamiento en las Uniones de Estado:

En las Uniones de Estado, producto del fenómeno de la globalización, se ha avanzado, desde diferentes ópticas y modalidades, en la necesidad de seguir los lineamientos resultantes de Tratados, Organismos Internacionales, Normas y/ó grupos de trabajo.

Ahora bien, en la efectiva implementación de compras públicas sustentables influyen decisivamente las variables de orden interno que presenta cada país derivadas, por ejemplo, de situaciones de crisis económica, su calificación de Estado desarrollado o en vías de desarrollo, los recursos naturales con que cuenta, extensión del territorio, entre otras circunstancias.

a) El MERCOSUR⁶: bajo la perspectiva del Derecho de la integración, entendido este último como un "...conjunto de normas jurídicas

⁵ TRIPELLI, Adriana B. "La Protección Internacional del Ambiente en el Siglo XXI, hacia un Derecho Internacional del Desarrollo", LexisNexis, año 2008, pág. 3,4.

⁶ El 26 de marzo de 1991, entre los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, suscribieron el Tratado de Asunción constituyendo el Mercado Común del Sur (art. 1º), fijando entre los objetivos: "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, la coordinación de posiciones en foros

destinadas a regular los procesos de integración, establecer las bases legales de la comunidad y reglar su funcionamiento institucional”⁷, el mercado común del sur, se constituyó como persona jurídica de Derecho Internacional el 17 de Diciembre de 1994 a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto.

Según un proyecto con apoyo del PNUMA y el subgrupo de trabajo Nro.6, sobre medioambiente⁸ del MERCOSUR, se comenzó a desarrollar la materia en análisis.

Se puede citar la Decisión N°26 dictada por el Consejo del Mercado Común en el año 2007 que aprueba la “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible en el Mercosur”⁹ definiendo como objeto,

económicos-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”. Con posterioridad se adhirieron, mediante protocolos adicionales al Tratado los países de Venezuela y Bolivia, sin perjuicio además de los países asociados.

⁷ Sanchez, Alberto M., Derecho de la integración, Bs.As., Ediciones Rap, 2004, p. 67.

⁸ El subgrupo de trabajo Nro.6 fue creado en el año 1995 por el Grupo Mercado Común, siendo su función garantizar la protección del medioambiente, promoviendo medidas para cumplir el objetivo encomendado y que involucran las dimensiones ambientales, sociales y económicas, concebidas estas en forma interdependiente.

⁹ En los considerandos del Decisorio, y entre los fundamentos que se esgrimen, se establece lo siguiente: “...los principios y compromisos adoptados por los Estados Partes del MERCOSUR, especialmente la Agenda 21 (CNUMAD, Río 1992), el Plan de Acción de Johannesburgo (2002) en su capítulo III y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, requieren lograr un cambio hacia un consumo mas sostenible y una gestión ambiental empresarial que use en forma racional y cada vez más eficiente los recursos naturales, que prevenga la contaminación y contribuya a la mejora de la competitividad...”, agregando: “... en la Declaración de Principios de Producción más Limpia para el MERCOSUR, del 9 de octubre de 2003, los Ministros y Secretarios de Estado responsables del área ambiental de los Estados Partes, se comprometieron con una serie de principios que guían la actuación en la materia y que es conveniente profundizar e instrumentar para su efectiva implementación; ... la Producción y el Consumo Sostenibles contribuyen a incorporar criterios de sostenibilidad en la complementación productiva, entre otros, en el Programa Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR, y en los órganos de gobierno de los Estados Partes, orientando a los agentes económicos para la oferta de productos y servicios que produzcan menores impactos negativos sobre el ambiente. Que las acciones e

en su Anexo, la promoción en forma coordinada de iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos, cooperación en la adopción de prácticas de producción, consumo sostenibles, aumentando la competitividad, reduciendo los riesgos para la salud humana y el ambiente.

Se enuncian también una serie de estrategias para el logro de la finalidad determinando, entre otros aspectos, que los Estados Partes deben elaborar un plan de acción.

Ahora bien, y sin perjuicio de los trabajos que se realizan desde el subgrupo N°6 mencionado, para que el MERCOSUR funcione de modo óptimo sería necesario el desarrollo, en cada uno de los países que lo integran, de un derecho derivado del primario o constitutivo de los Acuerdos.

Para llevar adelante el cometido de una legislación uniforme, se presentan ciertas dificultades que parten, desde la forma de gobierno de los Estados, (Argentina y Brasil han adoptado el sistema federal, en tanto que en Uruguay como en Paraguay rige el sistema Unitario), la ausencia de estabilidad social y económica, la existencia en Argentina de tres niveles de gobierno, es decir: el nacional, provincial y municipal lo cual conlleva a una diversidad legislativa, conflictos que se han generado por ejemplo entre Argentina y Uruguay por la instalación de fábricas de producción de celulosa sobre el río Uruguay, como también las divergencias entre Bolivia y Brasil por los contratos gasíferos, incidiendo lo coyuntural en estrategias de mediano y largo plazo.

instrumentos que promuevan la producción y el consumo sostenibles deben facilitar la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social en los Estados Partes...”

b) Unión Europea¹⁰:

El Derecho Comunitario de la Unión Europea está integrado por un conjunto de normas¹¹ y principios que rigen su funcionamiento, merced a la delegación que los Estados Miembros han efectuado en materia legislativa y judicial a la Unión, prevaleciendo el Derecho dictado por las Instituciones Comunitarias, por sobre el Nacional debiendo, por ende, los marcos normativos de cada uno de los países que la conforman, integrarse al mismo.

En cuanto al tema en estudio, se han dictado Directivas, que receptan objetivos de las compras públicas sustentables (vrg. Nro.2004/18¹² referente a contratos públicos de obras, suministro y servicios públicos y Nro. 2004/17 en

¹⁰ El tratado de la Unión Europea (Maastricht) fija sus objetivos en el título I, art. b consistentes en “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente tratado; afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común; reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembro, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión; desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior; mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar ... la medida en que las políticas y formas de cooperación ... deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias...”.

¹¹ Como fuentes obligatorias se citan: a) los Tratados suscriptos entre los Estados Miembros (son los fundacionales de la Unión, modificatorios y complementarios), b) los reglamentos: de alcance general que entran a regir en forma inmediata, c) Directivas: son obligatorias dejando a los Estados Miembros plazos (entre dos a cuatro años) para su trasposición; d) Decisiones: acto normativo de carácter individual, e) Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En tanto como fuentes no obligatorias están constituidas por: a) Recomendaciones: son invitaciones para adoptar patrones de conductas o determinadas medidas, b) Dictámenes: refieren a la opinión no vinculante emanada de distintas Instituciones en relación a una decisión comunitaria, c) Comunicación: las emite la Comisión Europea y consiste en información que puede constituir las bases para un acto obligatorio a dictarse.

¹² En su preámbulo hace referencia expresa a la autoridad que adjudica en cuanto "... puede contribuir a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sostenible, garantizando al mismo tiempo la posibilidad de obtener la mejor relación calidad-precio para sus contratos. "

relación a los procedimientos de adjudicación por los servicios de agua, energía, transportes y servicios postales.¹³).

Como se anticipara en el apartado II, un aspecto a considerar es la crisis económica por la que están atravesando parte de los Estados que integran la Unión lo cual hace que, la políticas a concretar en relación a compras públicas sustentables dependan de la posibilidad de adaptar las directivas a cada realidad, según las particularidades de cada país o región, su sistema administrativo, imponiéndose asimismo la necesidad del dictado de normas que orienten a las industrias,¹⁴ todo ello en línea con el principio de subsidiariedad.¹⁵

Por otra parte, en el año 2010, se comenzó a trabajar en el proyecto denominado “Estrategia Europa 2020”, para seguir el camino de un efectivo crecimiento sostenible. Según lo afirma el Presidente de la Comisión Europea: “la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se ha fijado sus propios objetivos. La estrategia se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros.”¹⁶

¹³ Comisión Europea: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm

¹⁴ LOPEZ, Hernán: “La regulación del Desarrollo Sustentable en el Derecho Internacional y el Derecho Comparado: El fin del Derecho Ambiental y el nacimiento del Derecho de la Sustentabilidad”, en obra colectiva Ambiente, Derecho y Sustentabilidad, La Ley, pág.476, 477, Año 2000.

¹⁵ El art. 5 del Tratado de la Unión Europea, y en su apartado 3 determinaba que “...la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

¹⁶ Comisión Europea: http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

III.- El Estado y la Responsabilidad Social:

Como afirma el autor Bernardo Kliksberg “El Estado debe fomentar la cooperación amigable, concertar alianzas con todos los sectores de la sociedad...promover la responsabilidad social en las empresas privadas y en la sociedad civil. El Estado es un espacio activo de servicio a la ciudadanía, debe entenderse que trabajar en la función pública es un privilegio, porque se busca mejorar la calidad de vida de los otros.”¹⁷

En el marco de las políticas públicas y, como surge de lo indicado en el punto I del presente trabajo, la figura del contrato constituye un instrumento fundamental para satisfacer el interés público (vrg. construcción de calles, plazas, paseos, puentes, complejos habitacionales, alumbrado público, servicios públicos de transporte, suministro de alimentos a comedores escolares, etc.).

En idéntico sentido para poner en funcionamiento la actividad administrativa propia del Estado en la tramitación de procedimientos y ejecución de trabajos tendientes al cumplimiento del cometido indicado (vrg. compras de equipos de informática, adecuación edilicia para el desarrollo de las tareas de los empleados y funcionarios, suministros varios –papel, artefactos eléctricos, indumentaria, mobiliario-, etc.)¹⁸.

¹⁷ Conferencia brindada en el Instituto Superior de Control de la Gestión Pública (Sindicatura General de la Nación), el 15 de abril del 2011, publicado en sitio web oficial del S.P.T.C.R.A.

¹⁸ El Médico Psiquiatra Dr. Jorge Marquet con cita de Stephen Stahl sostiene que una persona presenta trastornos en su conducta o bien manifiesta una patología en su personalidad frente a los siguientes supuestos: 1) ante lo dado por lo biológico, lo molecular, la estructura de su cerebro, la genética y el movimiento proteico de su cerebro; 2) por el entorno en donde vive, señalando entre distintos ejemplos, el medioambiente donde se crió, donde vive y desarrolla su trabajo. www.avcd-argentina.org/pdfponencias/pdfcultyciv/cultycivmarquet.pdf

Toda compra pública que reúna los principios de sustentabilidad impulsa la construcción de un mercado sustentable, ello en virtud al universo de contrataciones que se realizan desde la órbita Estatal, lo cual paralelamente permite hacer efectiva la responsabilidad social que le incumbe, como actor estratégico en la construcción de políticas públicas que permitan llevar adelante su cometido que no es otro que el bien común.

En este punto las empresas, con la articulación del Estado cumplen un papel decisivo en la construcción del contexto social, incidiendo su actividad en los tres aspectos que integran el concepto de compras públicas sustentables, pudiéndose afirmar que la denominada responsabilidad social empresaria, confluye en el estudio abordado en el presente trabajo, con la responsabilidad social en el Sector Público, destacándose que la nueva gestión pública parte de una reinención en las relaciones con los distintos actores que integran la sociedad civil, pudiéndose hablar en este punto sobre construcciones y proyectos colectivos para el logro de objetivos que conlleven al bienestar general y cumplimiento del principio de sustentabilidad, teniendo presente la aplicación efectiva de los principios de sustentabilidad, subsidiariedad y equidad intergeneracional¹⁹.

¹⁹ La Ley General de Medioambiente Nro.25675-, de presupuestos mínimos, determina la aplicación, en su art. 4, entre otros, de los siguientes principios que resultan de plena observancia a las contrataciones sustentables, a saber: Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.”.

Tal como lo expresa el autor Daniel Arroyo “es pertinente entonces hacer hincapié en la responsabilidad social de los sectores que se encuentran vinculados directa o indirectamente a las políticas públicas. La responsabilidad social implica el esfuerzo por compatibilizar acciones y lógicas con el fin de trazar lineamientos que comprendan políticas de Estado. Esto significa la creación de un sistema de acuerdos compartidos entre diferentes actores; entre ellos, la empresa, donde la “responsabilidad empresaria” implica una parte fundamental.”²⁰

a) El caso de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe: como ejemplo de un camino que tiene intención de seguir gradualmente con prácticas de responsabilidad social puede mencionarse, entre otros, un convenio de colaboración formalizado en fecha 31 de mayo del año 2012 entre la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, la Fundación Hábitat y Desarrollo, la Compañía Industrial Cervecera S.A., Arcos Santafesinos S.A., Asociación Mutual Personal Jerárquicos de Bancos Oficiales Nacionales y C.A.M. Construcciones S.A.,²¹ cuyo objeto consiste en la realización de acciones conjuntas para hacer efectiva la responsabilidad social corporativa, atendiendo paralelamente la protección del medioambiente, a través de una correcta gestión de los residuos sólidos urbanos, reciclado de materiales y uso sustentable de recursos naturales, comprometiéndose las partes en llevar

²⁰ Daniel Arroyo “Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil”, en obra colectiva “El desarrollo en un contexto posneoliberal”, FLACSO, Argentina, Ediciones Ciccus, año 2006, pág. 200, 201.

²¹ El convenio fue numerado y registrado mediante decreto D.M.M. N°00932/12, expresando los firmantes del acuerdo la realización de acciones en común vinculadas con el consumo responsable y la articulación de estrategias de desarrollo sustentable y concientización ambiental, poniendo en marcha el proyecto denominado “Pensando en Verde”

adelante el proyecto “Pensando en Verde”, que tiene los siguientes ejes: concientización de la población en cuanto al consumo responsable y utilización sostenible de recursos mediante la educación ambiental procediendo en una tarea conjunta al diseño de actividades educativas; la adquisición de insumos para confección de bolsas reutilizables para la disminución gradual del uso de bolsas plásticas en comercios santafesinos.

Por otra parte, el Sr. Intendente, en oportunidad de inaugurar el Ciclo de Conferencias denominado “Santa Fe hacia Río+20” puso énfasis en la necesidad de la educación, señalando que “es la solución de fondo para cambiar nuestros hábitos y cultura”, agregando respecto a la gestión de residuos, de llevar adelante una política de reducción, reutilización y reciclado, entre otros aspectos.²²

b) Empresas con criterios de responsabilidad social empresaria (RSE) y producción sustentables:

Resultan un ejemplo emblemático las siguientes empresas que aplican al ciclo de vida de un producto los ejes mencionados:

✓ SANCOR como cooperativa, tiene las siguientes prácticas incorporadas en sus procesos de fabricación: los residuos que genera son separados y reciclados, los envases utilizados son recursos renovables, sus productos siguen las recomendaciones de las guías alimentarias internacionales, el 90% de los proveedores son nacionales; resulta una fuente

²² “Queremos que Santa Fe sea una ciudad verde, sustentable y con espacios públicos para todos”, 5 de Junio de 2002, disponible en: www.santafeciudad.gov.ar

genuina de empleo perteneciendo el personal en su mayor parte al interior del país.²³

✓ El Grupo Arcor lleva adelante una política de sustentabilidad, entendiendo que “el desarrollo económico debe estar en armonía con el bienestar e inclusión social y con la valorización, conservación y defensa del medioambiente”.

Concordante con tal premisa, cuenta con un programa de responsabilidad social Arcor (PSA), y desde el año 2009 con la incorporación del concepto de sustentabilidad se incluyeron políticas de capacitación y sensibilización para los clientes mayoristas, avanzando a partir del año 2012 a los supermercados y clientes especiales, sin perjuicio además de las inversiones realizadas en las instalaciones de las plantas de las empresas Arcor para la eliminación o bien minimización de los impactos ambientales negativos, llevando un inventario de las emisiones de gases con efecto invernadero. Un dato para destacar es que muchos de sus establecimientos cuentan con certificación ambiental (ISO 14001).²⁴

IV.- Estrategias a impulsar desde el Estado para concretar la Responsabilidad Social en el Sector Público:

Las estrategias deben partir de la construcción de un nuevo paradigma sociocultural, que lleve a dejar de lado el individualismo que caracterizó al Estado neoliberal, dando paso a que interactúen sinergias colectivas en la

²³ www.sancor.com

²⁴ www.arcor.com

construcción de un modelo de responsabilidad social, que conlleve a concretar, por parte del Estado, compras sustentables.

En esta etapa del capitalismo posfordista, se debe impulsar el diseño, planeamiento y ejecución de políticas públicas que se ajusten a las realidades locales y culturales, brindando apoyo desde lo técnico, capacitación, medidas fiscales acordes, entre otras, y la necesidad de una retroalimentación de aquellas políticas a través de su constante evaluación y seguimiento.

A los efectos indicados corresponde ponderar los cambios que se producen en el contexto local, regional, e inclusive global, erigiéndose en un factor estratégico la participación de la sociedad civil mediante la construcción, en una primera etapa, de las redes o entramados sociales, y luego su fortalecimiento a los efectos de acordar sustentabilidad a los procesos de desarrollo impulsados desde el Gobierno y empresas tendiente al sostenimiento de los procesos productivos y sociales.

En el marco de las contrataciones que formaliza el Estado éste debe valorar a las empresas que cuenten con un balance social y ambiental.²⁵

²⁵ La Provincia de Mendoza, mediante Ley 8488 sancionada en fecha 24 de octubre del año 2011, ha sido la primera en establecer la obligatoriedad del balance social y ambiental para aquellas empresas que tengan más de 300 trabajadores, y una facturación por un monto que supere el fijado según pautas que establece el propio plexo legal, resultando su observancia voluntaria para las firmas –pymes-, que no cuenten con los requisitos fijados por la norma (art. 1°). El caso regulado por la ley acude a las pautas suministradas por la Global Reporting Initiative (GRI) organización que, mediante indicadores y principios, establece un marco para la elaboración de memorias de sostenibilidad. (www.globalreporting.org), siendo auditadas las empresas en cuestión por profesionales independientes (art. 8°), obteniendo un certificado de “Empresa Socialmente Responsable” si reúnen los recaudos legales (art. 9°), creándose un Premio Anual a la Excelencia que permite obtener a las beneficiarias una bonificación de hasta un 10 por ciento de descuento en el pago de impuestos provinciales entre otros beneficios fiscales.

En efecto, dicho instrumento posibilita medir y, paralelamente, evaluar e informar el resultado en los aspectos indicados dentro de la organización, incidiendo estas variables en cambios en la sociedad.

Las empresas eficientes que utilicen tecnologías limpias impactan positivamente en el mercado, aplicando la sustentabilidad en todo el ciclo del producto, promoviendo para su concreción una capacitación y educación permanente no sólo en cuanto a los recursos humanos que la integran, sino también en relación a los habitantes.

Los indicadores sociales y ambientales permiten evaluar la situación inicial y el seguimiento en la medida en que se va realizando el proyecto,²⁶ con informes dirigidos a la sociedad en relación al comportamiento empresarial y evaluando los rendimientos ambientales en función de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Otra pauta que se erige en un factor trascendente en oportunidad del estudio y evaluación de las ofertas que se presentan en un procedimiento de selección, resulta de las normas ISO 26.000 (internacional voluntaria)²⁷ que hayan sido receptadas por las potenciales contratistas, sin que ello signifique entrar en pugna con los principios de igualdad y concurrencia.

Se aclara que las mismas están destinadas tanto “al sector público como al privado, para alcanzar los beneficios de operar socialmente responsable”,

²⁶ Siri, María Sonia “Fundamentos de economía ambiental”, EDICON, año 2009, Pág. 128,129.

²⁷ IRAM: pueden influir en el logro de: “Ventaja competitiva; Reputación; Capacidad para atraer y retener a los trabajadores o socios, clientes o usuarios; Mantenimiento de la moral de los empleados, el compromiso y la productividad; Opinión de los inversores, propietarios, donantes, patrocinadores y comunidad financiera; Relación con las empresas, gobiernos, medios de comunicación, proveedores, pares. clientes y la comunidad en la que opera. http://www.iram.org.ar/RespSocial/2011-11_DESCUBRIENDO_LA_ISO_26000.pdf

teniéndose en cuenta en su aplicación el contexto social, la variable medioambiental, condiciones económicas, aspectos que refieren al plano legal, cultural, política y organizativa.

Se aclara que ISO 26.000 no extiende una certificación, habida cuenta que no constituye una norma de sistema de gestión, abordando siete tópicos de la responsabilidad social, que se interrelacionan y complementan, incluyendo cada una un contenido específico con acciones y expectativas, partiendo de 1) Gobernanza de la organización, y avanzando a partir de este eje central en materias que, a la vez contienen distintos asuntos, como: 2) Derechos Humanos²⁸, 3) prácticas laborales²⁹, 4) medioambiente³⁰, 5) prácticas justas de operación³¹, 6) asuntos de consumidores³², 7) participación activa y desarrollo de la comunidad³³.

Las pautas expuestas en el presente título pretenden que las contrataciones en general contengan todas las previsiones derivadas de una información que resulte confiable, incluidos los riesgos que conlleva, ya que

²⁸ Debida diligencia, situaciones de riesgo, evitar la complicidad, resolución de reclamos, discriminación y grupos vulnerables, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, principios y derechos fundamentales en el trabajo

²⁹ Trabajo y relaciones laborales, condiciones de trabajo y protección social, diálogo social, salud y seguridad en el trabajo, desarrollo humano y formación en el lugar de trabajo

³⁰ Prevención de la contaminación, uso sostenible de los recursos, mitigación y adaptación al cambio climático, protección del medioambiente, biodiversidad y restauración de hábitats naturales.

³¹ Anticorrupción, participación política responsable, competencia justa, promover la responsabilidad social en la cadena de valor, respeto a los derechos de la propiedad.

³² Prácticas justas de marketing, información objetiva e imparcial y prácticas justas de contratación, Protección de la salud y la seguridad de los consumidores, consumo sostenible, Servicios de atención al cliente, apoyo y resolución de quejas y controversias, Protección y privacidad de los datos de los consumidores, acceso a servicios esenciales, educación y toma de conciencia

³³ Participación de la comunidad, educación y cultura, creación de empleo y desarrollo de habilidades, desarrollo y acceso a la tecnología, generación de riqueza y ingresos, salud, inversión social.

ello impacta decisivamente en la sociedad. De ahí la necesidad de seguir un modelo de responsabilidad social a través de la concreción de compras que respondan a criterios de sustentabilidad.

Resulta interesante destacar, en este punto, la distinción efectuada por Aristóteles entre el ser en cuanto “acto” y el ser en cuanto “potencia”. Así, el ser, lo real, se dice de dos maneras. Hay por lo pronto el ser de lo que ahora es, de lo que vemos. El ser en cuanto “acto”. Pero hay otra dimensión del ser apenas visible, quizás secreta: lo que el ser puede llegar a ser. El ser en cuanto “potencia”. El ser en acto de una semilla de roble es, simplemente, una semilla de roble. Su ser en potencia es el frondoso árbol que la semilla está llamada a ser y que llegará o no llegará a ser. Del mismo modo, el ser en acto de una Nación es el nivel que hasta el momento ha alcanzado. Su ser en potencia es la suma de posibilidades que encierra. Cuando hablamos del desarrollo como situación, mencionamos el grado de desarrollo que una Nación ha alcanzado en acto. Cuando hablamos del desarrollo como proceso, apuntamos a la promesa de actualización del desarrollo que late en esa Nación: su potencial o potencia³⁴

En cuanto a la educación e información, en la construcción de la ciudadanía, posiciona al Estado en un lugar donde, se redefine la ubicación de los actores en la esfera pública. Habermas (1989) definió la esfera pública como un espacio institucionalizado de asociación libre y acción discursiva, cuyo

³⁴ Aristóteles, “La Métaphysique, Paris: Librairie Philosophique J.Vrin, 1966, Tomo II, pág. 481-527.

sentido político se deriva de su función crítica y su capacidad de generar una opinión pública³⁵.

En ese orden y en la medida de una acertada política pública, con espacios interinstitucionales en su planificación, y que conlleve a la concreción de contrataciones sustentables arrojará beneficios a través de la reducción de costos derivados de la recomposición del ambiente, incidiendo en la eficiencia de la producción, reducción de residuos, constituyéndose la tríada –económico-social-ambiental-, en los pilares para el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina.

V.- Acciones de los Organismos de Control:

Sentadas las bases y teniendo en cuenta los distintos aspectos abordados, ello permite determinar los paradigmas a tener en cuenta por los Organismos de Control Externo tendiente a hacer efectiva la responsabilidad social en el Sector Público, y estrictamente orientados en la concreción de contrataciones públicas sustentables.

Una de las modalidades son las auditorías integrales que evalúan, no sólo la ejecución presupuestaria, sino también el cumplimiento por parte de los funcionarios de llevar adelante una gestión de calidad a través de una adecuada planificación, evaluándose la eficacia, eficiencia y economía de gobierno.

A través de las recomendaciones que pueden efectuar los Organismos de Control Externo impulsar que, uno de los aspectos a tener en cuenta por el

³⁵ Esfera Pública y Derechos Culturales: La cultura como acción": <http://esferapublica.org/nfblog/?p=10034>).

Estado al momento de evaluar la “conveniencia” de una oferta, sea considerar especialmente aquellas empresas que lleven a la práctica el sistema de responsabilidad social empresaria, con balances sociales-ambientales positivos, fijándose asimismo en los pliegos en forma expresa que tal recaudo se establezca como uno de los criterios, no excluyentes, en la ponderación de las propuestas.

En similar sentido al indicado precedentemente, en relación a la observancia de las normas ISO 26.000.

Llevar adelante un control, mediante auditorías, de las mejoras continuas que debe realizar la Administración en cuanto al cumplimiento de metas, objetivos y registros ambientales para un seguimiento permanente a través de la búsqueda del desempeño socio-económico-ambiental, como actividad permanente de los Organismos de Control Externo, constituyendo uno de los indicadores el producto bruto interno (PBI) el que debe ser entendido con un enfoque territorial, tomando como base los datos de población, servicios, comercios, empresas socialmente responsables y su relación con el gasto público, entre otras variables.

Constituye asimismo una estrategia, impulsar la educación e información, la capacitación de los recursos humanos, como reiteradas veces se ha sostenido en los Congresos y Jornadas de actualización doctrinaria de Tribunales de Cuentas.

Sobre el particular, es necesario destacar que si bien la idea de igualdad que guiaba a la humanidad desde el comienzo de la Revolución

Francesca, estaba basada en que las desigualdades entre los seres humanos dependía de cosas materiales, hoy en cambio nos encontramos con una sociedad donde los excluidos pertenecen a sectores de menores recursos y condiciones educativas. De esta manera es común ver un componente cada vez más inmaterial en la desigualdad: las habilidades conquistadas, los conocimientos adquiridos, las relaciones desarrolladas.

VI.- Conclusiones y Recomendaciones:

Se evidencia, según lo expuesto, procesos sistémicos que deben interactuar, al igual que sucede en el espacio cósmico, donde operan un conjunto de fuerzas complementarias y relativas en la búsqueda de equilibrios variables.

En esa inteligencia, desde la concepción de lo público como lo “nuestro” de “todos”, que debe ser re-conocido, re-apropiado y proyectado corresponsablemente por todos los interesados e involucrados en su destino, donde no existe una actitud reactiva, surge el accionar proactivo para construir el “nosotros” de los intereses y necesidades comunes.

Se trata de una esfera celeste abierta a muchas posibilidades que se van concretando de acuerdo a las energías y recursos disponibles. Eso es “poder” y no “el poder”. Poder hacer prospectiva, planificar y ejecutar para cumplir deseos y satisfacer necesidades sin dejar minado el terreno a futuro.

A partir de esta concepción con una metodología participativa y a través de este cambio copernicano, las contrataciones que formaliza el Estado tienen otras perspectivas.

El proceso de concreción de la responsabilidad social en el Sector Público y de llevar adelante compras sustentables requieren una metodología, un itinerario a ser incorporado, tanto por los actores de la sociedad como por los del Estado.

En este sistema se supera el concepto de representación por el de representatividad expresada en el consenso de “los diversos” en lo abierto y público, lo cual supone una maduración del Estado y también una maduración de la ciudadanía receptora del cambio y destinataria de los proyectos.

De conformidad al desarrollo efectuado, se recomienda:

1) Desde los Organismos de Control Externo impulsar a la Administración a la construcción de espacios interinstitucionales, a través de mesas de trabajo conformadas por todos los actores involucrados, tanto desde la esfera pública como privada para la concertación de estrategias que conlleven a concretar la responsabilidad social en el Sector Público en el camino de un modelo de desarrollo sustentable. Ello en el marco de una función docente dentro de las competencias atribuidas a dichos Organismos.

2) Se incluyan, en las normas de los pliegos de contratación, entre los aspectos a evaluar en las ofertas, la presentación de estándares de sustentabilidad en los procesos de producción empresarial.

3) Se ponga énfasis en fomentar a las empresas, a la presentación de balances sociales en el marco de los procedimientos de selección convocados por el Estado.

4) Se incorpore, como elemento a evaluar de una propuesta, y sin que su omisión sea excluyente, las normas ISO 26.000.

5) El seguimiento, mediante auditorías integrales, del grado de cumplimiento de metas y objetivos propuestos en la concreción de compras sustentables.

6) Se lleve adelante un plan permanente de educación, que tenga como destinatarios no sólo los recursos humanos que se desempeñan en la órbita Estatal, sino también a la ciudadanía en general, en relación al tema en estudio.

7) Se haga efectivo el derecho de acceso a la información en la materia.

8) Con la finalidad de sensibilizar a los sectores involucrados en los procesos de producción, se difundan, mediante campañas publicitarias, las ventajas de llevar adelante, políticas de responsabilidad social.

VII.- CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1) Cassagne, Juan Carlos “El contrato administrativo en la actualidad”, en obra colectiva Cuestiones de Contratos Administrativos, RAP, Buenos Aires, año 2007.

2) PNUMA, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS) “Compras Públicas

Sustentables en el MERCOSUR”, Bs.As., año 2008.
<http://www.iadsargentina.org/pdf/IADSMannual%20interiores%20corregido%2071108.pdf>

3) PNUMA: “Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sustentables:

<http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/ProjectBrochures.pdf>

4) TRIPELLI, Adriana B. “La Protección Internacional del Ambiente en el Siglo XXI, hacia un Derecho Internacional del Desarrollo”, LexisNexis, año 2008.

5) Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm

6) Hernán López “La regulación del Desarrollo Sustentable en el Derecho Internacional y el Derecho Comparado: El fin del Derecho Ambiental y el nacimiento del Derecho de la Sustentabilidad”, en obra colectiva Ambiente, Derecho y Sustentabilidad, La Ley, Año 2000.

7) Kliksberg, Bernardo: Sitio web Oficial del S.P.T.C.R.A.

http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/index.php?option=com_content&id=330:kliksberg-el-estado-no-es-una-abstraccion-el-estado-son-los-funcionarios&catid=37:pagina-principal.

8) Médico Psiquiatra Dr. Jorge Marquet: “Cultura y Civilización del Siglo XXI”

www.avcd-rgentina.org/pdfponencias/pdfcultyciv/cultycivmarquet.pdf

9) Daniel Arroyo “Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil”, en obra colectiva “El desarrollo en un contexto posneoliberal”, FLACSO, Argentina, Ediciones Ciccus, año 2006.

10) Siri, María Sonia “Fundamentos de economía ambiental”, EDICON, año 2009

11) Aristóteles, “La Métaphysique, Paris: Librairie hilosophique J.Vrin, 1966, Tomo II, pág. 481-527.

12) Esfera Pública y Derechos Culturales: La cultura como acción”: <http://esferapublica.org/nfblog/?p=10034>).